

PARECER N° , DE 2008

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 392, de 2007, que altera a Lei nº 9.496, de 1997, para autorizar a União e os Estados, no âmbito do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, a abater do cálculo do resultado primário despesas dos Estados com investimentos em infra-estrutura.

RELATOR: Senador TASSO JEREISSATI

I – RELATÓRIO

É submetido à apreciação desta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 392, de 2007, de autoria da Senadora Lúcia Vânia.

A proposição faculta à União e aos Estados definir investimentos estaduais em infra-estrutura, cujas despesas serão excluídas da apuração do resultado primário a que se refere o inciso II do art. 2º da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, que promoveu a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, de dívidas dos Estados e do Distrito Federal, inclusive de suas dívidas mobiliárias.

Para tanto, definiu toda uma série de condições e exigências a ser observada e cumprida pelos Estados, com destaque para a formalização do programa de reestruturação administrativa e de ajuste fiscal, acima mencionado, firmado com a União.

Nesse Programa, foram definidos objetivos específicos a serem alcançados por cada unidade da Federação, merecendo ênfase o cumprimento obrigatório de metas e de compromissos quanto (i) à trajetória de suas dívidas financeiras em relação às suas receitas líquidas reais; (ii) ao resultado primário de suas contas, entendido como a diferença entre as suas receitas e suas despesas não financeiras; (iii) às despesas com funcionalismo público; e (iv) à privatização, permissão ou concessão de seus serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial, despesas de investimento em relação à RLR, entre outros.

O Projeto de Lei do Senado nº 392, de 2007, objetiva possibilitar que as despesas dos Estados com investimentos em infra-estrutura, definidas em conjunto com a União, sejam excluídas da apuração de seu resultado primário, uma das metas fiscais que lhes foram impostas pelo referido Programa, nos termos do inciso II do art. 2º da Lei nº 9.496, de 1997.

Como observado na justificação do Projeto,

a possibilidade de investimentos estaduais está manietada pela necessidade de se produzir resultados primários suficientes para saldar a dívida estadual para com a União. Essa restrição é perversa, uma vez que a ampliação da infra-estrutura certamente permitirá uma aceleração do crescimento, que, por sua vez, ampliará a arrecadação tributária subnacional e, consequentemente, a capacidade dos Estados para pagar sua dívida.

O que aqui se propõe é a implantação de mecanismo similar ao Projeto Piloto de Investimento (PPI), implementado pela União no cálculo de seu resultado primário, e que permite o abatimento de despesas com alguns investimentos selecionados daquele cálculo.

O Projeto de Lei em referência foi distribuído à análise desta Comissão, onde poderia receber emendas no prazo de cinco dias úteis, e à Comissão de Assuntos Econômicos, em decisão terminativa.

Nesse prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

É bem verdade que, apesar do amplo esforço fiscal que os entes federados vêm promovendo ao longo dos últimos anos, encontram-se eles restringidos em sua capacidade de investimento, sobretudo em decorrência das ainda limitadas taxas de crescimento econômico e do elevado comprometimento de suas receitas para com os serviços de suas dívidas junto à União.

Logicamente, nessas circunstâncias, é imposta restrição à capacidade de os Estados e o Distrito Federal em promover o investimento público, notadamente em áreas de infra-estrutura, a qual pretende o Projeto em análise privilegiar.

Nesse contexto, logicamente, a exclusão das despesas de investimentos em infra-estrutura de seu resultado primário, nos montantes e em áreas a serem definidas junto com a União, parece-nos ser oportuna e pertinente.

Como é de nosso conhecimento, os superávits primários conseguidos pelos entes da Federação constituem variável estratégica para a manutenção de uma trajetória declinante da relação dívida pública/PIB. Eles implicam a disponibilização e o direcionamento de recursos financeiros para o pagamento dos serviços da dívida pública.

Por seu turno, a adoção do procedimento previsto no Projeto implicaria inquestionável redirecionamento da parcela de recursos dos Estados, hoje vinculada aos serviços da dívida dos Estados e do Distrito Federal, inclusive daquela refinanciada com a União, para o financiamento de investimentos em infra-estrutura.

Mais ainda, nos termos apresentados no projeto, é razoável supor que o redirecionamento pretendido se faça concomitante com a manutenção do movimento declinante da relação entre dívida e o PIB. Não se objetiva nenhum procedimento original com a proposição em exame. Ela, tão-somente, visa estender aos Estados as ações constantes do denominado Projeto Piloto de Investimentos (PPI) da União, lançado em 2005. E, como sabemos, esse projeto piloto engloba um conjunto de projetos com forte potencial de retorno econômico e fiscal no médio prazo, cujas despesas, por

sua vez, não trazem impacto significativo para o montante da dívida pública no curto prazo, em face dos valores envolvidos. É o que também se pretende com o Projeto em questão.

Afora esses aspectos de natureza econômico-financeira, sobre os quais caberá a Comissão de Assuntos Econômicos pronunciar-se, algumas considerações de ordem jurídica são necessárias.

O Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal firmado pelos Estados com a União se inserem no âmbito dos Contratos de Confissão, Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas, celebrados entre os Governos dos Estados e a União. Enquanto tal, encontram-se em plena eficácia, constituindo-se atos jurídicos perfeitos, nos termos e sob a égide da Lei nº 9.496, de 1997, não passíveis, assim, de alterações provenientes, exclusivamente, de mandamento legal, de natureza ordinária ou complementar.

Assentado nesse reconhecimento, o Projeto de Lei do Senado nº 392, de 2007, tão-somente faculta à União e aos Estados adotarem os procedimentos nele previstos, ou seja, excluir determinadas despesas da apuração do resultado primário. Não lhes impõe tais procedimentos, pois se estaria, assim, conflitando com o dispositivo constitucional que assegura que a *lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (art. 5º, inciso XXXVI, CF)*.

Por outro lado, só é lícito e pertinente ao ente público praticar atos previstos e permitidos na lei. No contexto de plena eficácia dos contratos de refinanciamentos celebrados entre a União e os Estados, há a necessidade de que as leis que respaldam alterações de procedimentos ali previstos tenham feição meramente autorizativa, uma vez que as alterações contratuais só serão passíveis quando originárias de relações jurídicas voluntárias a serem celebradas entre aqueles entes públicos. Mais uma vez entendemos, é o que se pretende com o Projeto em exame.

Por seu turno, a partir da publicação da Lei Complementar nº 101, de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, cabe à lei de diretrizes orçamentárias de cada ente da Federação indicar os resultados fiscais pretendidos para o exercício financeiro a que a lei se referir e para os dois seguintes, no denominado Anexo de Metas Fiscais, onde, entre outras, se acham incluídas as metas relativas aos seus resultados primários. Determina ainda que o Anexo contenha avaliação do cumprimento das metas relativas ao

ano anterior, a memória e metodologia de cálculo dos resultados pretendidos e sua consistência com as premissas e os objetivos da política econômica nacional.

Além dessas diretrizes, não há qualquer imposição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) relativamente aos resultados fiscais dos entes públicos, sua magnitude e tendência. Aliás, de forma adequada e compatível com a determinação constitucional que assegura a autonomia política, administrativa e financeira dos entes federativos (art. 18, CF).

Em suma, a matéria contida no Projeto de Lei em análise é de natureza financeira e diz respeito a uma exigência fiscal prevista na LRF, reafirmada nos termos do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal firmado pelos Estados com a União, conforme o § 3º do art. 1º e do art. 2º da Lei nº 9.496, de 1997.

Ademais, o Projeto de Lei em exame não apresenta vício de inconstitucionalidade, nem quanto à iniciativa parlamentar para a instauração do processo legislativo, nem relativamente à matéria nele tratada. Como estipulado no art. 48, inciso II, da Constituição Federal, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado. Não há, nos termos dispostos no art 61, combinado com o art. 84, ambos da Constituição Federal, prescrição de iniciativa do Executivo ou de iniciativa privativa do Presidente da República na matéria tratada no Projeto.

Quanto à natureza autorizativa do Projeto em exame, entendemos que ela não implica e não se insere no âmbito das discussões e do exercício do controle de constitucionalidade das normas.

Entre os diferentes temas que uma constituição incorpora constitui-lhe prerrogativa intrínseca e privativa a de fixar a competência dos Poderes constituídos determinando-a ou autorizando-a.

Assim, sendo a ordem constitucional o espaço jurídico próprio onde se fixam as competências legislativa, executiva e judiciária, um projeto de natureza autorizativa seria inconstitucional quando a lei resultante dispõe sobre o que é próprio da Constituição fixar, ou seja, autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional. Esse não é o caso

do Projeto em exame. A matéria nele contida não trata de atribuições de competência ao Poder Executivo, mas tão-somente da adoção de procedimentos para a apuração de uma das metas fiscais que a cada ente da Federação compete fixar e observar. No caso, a do resultado primário dos Estados.

Relativamente aos entes federados mencionados no Projeto, acreditamos ter havido lapso quanto à não inclusão do Distrito Federal em seu escopo. A Lei nº 9.496, de 1997, a ser alterada pelo Projeto em exame, explicita os Estados e o Distrito Federal como sendo os entes atingidos pelo processo de refinanciamento de suas dívidas pela União e, em decorrência, os responsáveis pela adoção do referido programa de ajuste fiscal. À semelhança dos Estados, o Distrito Federal também firmou junto à União um programa de reestruturação administrativa e de ajuste fiscal, pelo qual se compromete com uma série de condições e exigências a serem observadas, inclusive quanto aos seus resultados primários.

Assim, compreendendo ser essa lacuna restritiva à abrangência plena da norma pretendida, oferecemos ao final emendas que visam a sua correção.

De resto, não há reparos a fazer ao texto, que está de acordo com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona, com a redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001.

Por fim, perante esta Comissão, em 19 de maio do corrente ano, foi apresentada uma emenda ao projeto em exame, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares, que visa possibilitar a exclusão do cálculo do resultado primário dos Estados das despesas nas áreas de saúde e de educação.

Como enfatizamos anteriormente, qualquer exclusão de despesas do cálculo do resultado primário implica claro redirecionamento da parcela de recursos públicos hoje vinculada ao pagamento dos serviços de suas dívidas, inclusive daquela refinanciada com a União.

E, como sabemos, apesar da realização, pelos Estados, de superávits primários anuais continuados desde fins dos anos 90, não têm sido eles suficientes para reverter o crescimento nominal de suas dívidas.

Nesse contexto, entendemos que as despesas passíveis de dedução do resultado primário devem guardar estreita sintonia com a trajetória esperada e desejada para a dívida pública e com sua capacidade em gerar retorno econômico e fiscal no curto e médio prazo.

O que o Projeto da Senadora Lúcia Vânia propõe e, com o qual estamos de acordo, é que se estenda aos Estados mecanismos similar ao Projeto Piloto de Investimento (PPI), implementado pela União no cálculo do seu resultado primário, que permite o abatimento de despesas em investimentos selecionados de infra-estrutura.

Flexibilizar para outros gastos constitucionalmente vinculados, como pretende a emenda do nobre Senador Antonio Carlos Valadares, pode implicar o comprometimento da necessária manutenção da sustentabilidade fiscal de longo prazo dos entes federados. Ressaltamos ainda que incluir gastos com outras ações pode tornar completamente inócuo o Projeto da Senadora Lúcia Vânia, que busca tão somente permitir que os Estados tenham o mesmo tratamento já garantido à União.

III – VOTO

Diante do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 392, de 2007, e, no mérito, pela sua aprovação, com a emenda que a seguir apresentamos e pela rejeição da Emenda nº 1, apresentada perante esta Comissão.

EMENDA N° 1– CCJ

Dê-se à Ementa do PLS nº 392, de 2007, e ao § 2º do art. 2º da Lei nº 9.496, de 1997, nos termos do art. 1º do PLS nº 392, de 2007, a seguinte redação:

PROJETO DE LEI DO SENADO N° 392 DE 2007

“Altera a Lei nº 9.496, de 1997, para autorizar a União, os Estados e o Distrito Federal, no âmbito do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, a abater do cálculo do resultado primário suas despesas com investimentos em obras infra-estrutura”

Art. 1º

“Art.2º

.....
§ 2º É facultado à União, aos Estados e ao Distrito Federal definir um conjunto de investimentos em infra-estrutura cujos dispêndios não serão considerados para fins de cálculo do resultado primário referido no inciso II do *caput*. (NR)”

Sala da Comissão, 18 de junho de 2008.

Senador MARCO MACIEL, Presidente

Senador TASSO JEREISSATI, Relator